

19/2012

3 mayo de 2012

Francisco J. Berenguer Hernández

EL ACUERDO ESTRATÉGICO ENTRE
AFGANISTÁN Y ESTADOS UNIDOS

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EL ACUERDO ESTRATÉGICO ENTRE AFGANISTÁN Y ESTADOS UNIDOS

Resumen:

El acuerdo estratégico alcanzado entre Afganistán y los Estados Unidos va a permitir la permanencia en el país de un contingente de asesores, técnicos e instructores estadounidenses y de otras naciones de la OTAN tras 2014. La situación de seguridad del país, la necesidad de evitar una nueva guerra civil o el retorno de los talibán al gobierno y el futuro económico del mismo hacen imprescindible este acuerdo. Se establece una situación razonable y pragmática que permitirá probablemente una finalización adecuada al conflicto afgano.

Abstract:

The strategic agreement between Afghanistan and the United States will make possible that a contingent of Americans and other NATO nations consultants, technicians and instructors remain in the country after 2014. The security situation in the country, the need to avoid a new civil war or the return of the Taliban to the government as well as the economic future of the country make imperative this agreement. Moreover the agreement establishes a reasonable and pragmatic solution that would probably provide a proper end to the Afghan conflict.

Palabras clave:

Acuerdo estratégico, Afganistán, Estados Unidos, países OTAN.

Keywords:

Strategic agreement, Afghanistan, U.S., NATO countries.

1. UN ACUERDO NECESARIO

El lunes 23 de abril Leon Panetta, Secretario de Defensa de los Estados, anunció que su país había al fin alcanzado el esperado acuerdo militar estratégico con Afganistán, al que calificó como un "paso significativo" entre ambos países. Fruto de largas y complejas negociaciones, el citado acuerdo, que va más allá del aspecto puramente militar, resulta imprescindible para asegurar una cierta estabilidad, y quizás incluso la mera supervivencia del gobierno de Kabul más allá de 2014. Las alternativas que se presentaban en el caso de una falta de acuerdo y la marcha total de los estadounidenses de Afganistán eran poco halagüeñas para el gobierno de la nación, con un horizonte del que, como aún temen muchos afganos, era de esperar un rápido deterioro de la seguridad, un retroceso de los avances obtenidos en estos más de 10 años de presencia extranjera en el país e incluso una nueva guerra civil.

Esta posibilidad, sin duda la peor de todas las opciones, se había instalado en la opinión de muchos afganos tras conocer el anuncio inicial de la retirada total de las tropas extranjeras en diciembre de 2014, provocando incluso la fuga de cerebros y capitales afganos al exterior. El temor a una reedición de lo sucedido tras la retirada de las fuerzas militares rusas no es gratuito, ya que a pesar de los considerables avances experimentados desde inicios de 2002, que en algunas áreas como la educación sin duda pueden calificarse de sobresalientes, no es menos cierto que muchos de los problemas que aquejan a Afganistán siguen presentes y vigentes, sin que las mejoras en estas áreas hayan sido tan notables como para considerar que han sido eliminados.

El temor de Estados Unidos, y de la comunidad internacional en su conjunto, a la reedición de la guerra civil está sin duda detrás de la decisión norteamericana de variar su decisión, pasando de la retirada total de las tropas anunciada en su día por el presidente Obama a la posterior reducción de las mismas, hasta alcanzar el acuerdo estratégico para establecer los términos de la continuación de la presencia de dichas tropas en Afganistán.

Además de los aspectos directamente relacionados con la seguridad, el citado acuerdo debe de ser también clave en el segundo aspecto de mayor preocupación en el futuro de Afganistán, la viabilidad económica del país. Efectivamente la drástica reducción de tropas que se está produciendo ya, y que se va a incrementar progresivamente hasta la entrada en vigor del acuerdo a finales de 2014, a pesar de ser un síntoma muy positivo de la asunción de responsabilidad afgana en materia de seguridad, lo cierto es que es un grave perjuicio para la débil economía afgana.

Aunque las cifras varían en las estimaciones, se considera que hasta un 90% de la economía afgana está ligada de alguna manera a la presencia de las tropas extranjeras y a las

donaciones exteriores. Aunque no cabe duda de que la ayuda internacional a Afganistán tiene que forzosamente prolongarse durante mucho tiempo, varias décadas de hecho, se teme que la marcha de las tropas cause lo que muchos aventuran como el hundimiento total de la economía.

En ese sentido la confirmación de la prolongación de la presencia norteamericana en el país, bajo otra fórmula, es en gran medida una garantía que la implicación estadounidense en Afganistán va a continuar, lo que representa un plazo mucho más largo que el ya inminente final de 2014 para diversificar la economía, explorar otras áreas de actividad, poner en marcha la explotación de los recursos y, en definitiva, avanzar hacia la creación de un Estado sostenible también en el plano económico.

Lo contrario hubiese significado dejar a Afganistán prácticamente en manos de potencias regionales interesadas en los asuntos económicos y principalmente en los recursos naturales afganos. Este incremento sobre todo de la presencia india junto al interés chino, principalmente orientado hacia los potenciales recursos por descubrir y explotar en Afganistán, es muy positivo y constituye la opción más viable para el desarrollo de la economía afgana, pero es deseable que encuentre su contrapeso en el mantenimiento de empresas occidentales que permitan un equilibrio de influencias en el gobierno afgano.

Un tercer aspecto subraya la necesidad el acuerdo alcanzado. La extensión de la asistencia norteamericana a las fuerzas de seguridad afganas (ANSF) va a hacer más difícil que cristalice una de las posibles vías hacia la que podría orientarse Afganistán en su total ausencia. Conocida la importancia capital de la lucha contra la producción de droga, la importancia de ésta en la economía local y la reconversión en marcha de la mera siembra y recolección de la amapola hacia la producción cada vez mayor de heroína ya refinada, es evidente que se trata de un gravísimo problema de muy largo recorrido. La continuidad de las fuerzas norteamericanas va a reforzar las capacidades de las ANSF en su lucha contra la droga a largo plazo, disminuyendo las posibilidades de que que Afganistán pudiera acabar convirtiéndose en un narcoestado, con las graves implicaciones a la seguridad que esto supone, tanto a nivel regional como global.

Finalmente un cuarto argumento refuerza aún más, si fuese necesario, la necesidad de la presencia norteamericana en el país. Se trata de las capacidades y aptitudes de las ANSF. Actualmente inmersas plenamente tanto en el proceso de transición para la asunción exclusiva de responsabilidades en materia de seguridad como en aprovechar los beneficios de la misión de entrenamiento de sus efectivos de la OTAN (NTM-A), estas fuerzas no dejan de presentar, a pesar de los evidentes progresos experimentados desde 2010, problemas de difícil solución, al menos a corto plazo. Sometidas a una atrición muy considerable, sobre

todo la policía (ANP), aún se encuentran mal equipadas y entrenadas con demasiada frecuencia, teniendo en cuenta el escenario tan complejo que presenta la seguridad en numerosos puntos del país.

Además la desertión es alarmantemente alta, con un continuo proceso de abandono de filas, la constante incorporación de reclutas y la recuperación de no pocos de los evadidos, en un proceso aparentemente interminable que dificulta enormemente la consecución de una fuerza estable, plenamente profesionalizada y eficaz en su conjunto. A lo que hay que sumar hechos como los conocidos episodios de brutalidad policial y corrupción de algunos de sus mandos y las razonables dudas acerca de la capacidad de las ANSF para mantener un razonable nivel de operatividad de los miles de vehículos, equipos electrónicos y de comunicaciones, así como los 44 aviones y helicópteros que les están siendo entregados en los últimos meses para completar su equipamiento. El mismo presidente Karzai ha reconocido la imposibilidad de los técnicos afganos de mantener sistemas tan complejos por sí solos y sin asistencia exterior.

Los espectaculares ataques sufridos durante los últimos meses en Kabul, con objetivos tan sensibles como embajadas o el propio Cuartel General de ISAF en la capital, además de buscar un fuerte impacto mediático, en gran medida ponen en evidencia las capacidades de las ANSF para proteger eficazmente siquiera estas vitales instalaciones. En definitiva este punto, junto con los anteriormente expuestos, muestran claramente como tanto al ejército como a la policía les quedan un largo camino por recorrer hasta alcanzar una estabilidad y eficacia que sea plena garantía para la seguridad de Afganistán.

Los argumentos mostrados, aunque puedan no ser los únicos, son más que suficientes para celebrar que finalmente haya sido posible alcanzar un acuerdo entre ambos países. Acuerdo que se antoja necesario, cuando no imprescindible, para asegurar el mantenimiento y asentamiento de lo logrado en este complejo país y dificultar la involución del mismo hacia escenarios previos a la intervención extranjera a partir de octubre de 2001.

2. LOS TÉRMINOS

La oficina de la presidencia de Karzai, así como la embajada estadounidense en Kabul, han informado que se ha producido una ceremonia de firma del documento por el embajador de Estados Unidos, Ryan Crocker, y el asesor de seguridad nacional afgana, Rangin Dadfar Spanta, como paso previo a la sanción solemne del acuerdo por los presidentes de ambas naciones.

No ha sido fácil encontrar los términos comunmente aceptables del acuerdo, como demuestran los meses – año y medio según otras fuentes – que han transcurrido hasta la

elaboración de lo que se denominó como un borrador definitivo. Aparentemente la opción elegida para dar visibilidad y relevancia al acuerdo era su firma por el presidente Obama y el presidente Karzai inmediatamente antes del inicio de la cumbre de la OTAN que se celebra en Chicago el día 20 de este mismo mes de mayo, pero la sorprendente visita del presidente Obama a Afganistán esta misma semana ha permitido escenificar solemnemente la firma de ambos presidentes, dando ya carácter plenamente oficial al referido documento. Coincidente con el primer aniversario de la operación que acabó con la vida de Bin Laden, la visita del presidente Obama tiene una lectura con tintes electoralistas de consumo interno más que cualquier otra cosa.

Conocidos los principales puntos que se recogen, uno de los más significativos es el período de vigencia, que se establece en 10 años a partir de final de 2014, es decir hasta el inicio de 2015. Fecha que no se contempla como definitiva según se desprende de las palabras de Panetta, que ha reafirmado el compromiso de los Estados Unidos de mantener una presencia duradera en Afganistán hasta que el gobierno y las fuerzas de seguridad afganas puedan garantizar plenamente la seguridad por sí solas. Estas palabras parecen anunciar una revisión constante de la situación, con una posible presencia norteamericana más o menos larga en función de las circunstancias y, sobre todo, de la situación de la seguridad en el país. En cualquier caso la presencia norteamericana dejará de estar basada en un fuerte contingente de tropas de combate para acercarse más a los parámetros conocidos en otras circunstancias y escenarios, constituyéndose en elementos de apoyo a una nación aliada, centrados en la instrucción y el adiestramiento, la logística y el asesoramiento técnico. Aunque hay que resaltar el reconocimiento de la continuación de las misiones específicamente contra miembros de Al Qaeda.

Otro de los puntos a destacar es la no existencia de bases específicas norteamericanas en territorio afgano, por lo que las tropas estadounidenses estarán alojadas en las bases afganas, previsiblemente junto a las tropas que vayan a asesorar e instruir.

Finalmente un elemento que se considera muy positivo es la no fijación de un contingente en el acuerdo, adoptando en consecuencia la necesaria flexibilidad para fijarlo en función de las circunstancias y el desarrollo del largo proceso de la postguerra afgana. No en vano el documento va a ser presentado en la inminente cumbre de OTAN, ya que a partir de este momento comenzará muy probablemente el intento norteamericano por involucrar a sus aliados de la organización, con el objeto tanto de repartir responsabilidades como los costes del apoyo prolongado al gobierno afgano. Esta no va a ser tarea fácil, con numerosas naciones participantes hastiadas de tan larga y costosa presencia en el país asiático y plenamente inmersas en el escenario de crisis económica actual. Las palabras del Secretario Panetta "el debate sospecho que continuará más allá de Chicago" hacen entrever una difícil

negociación, en este caso interaliada. Es de esperar, al menos, que de la cumbre, si no cifras concretas, sí salgan acuerdos preliminares de quién va a participar y en qué rango de magnitud, prolongando la presencia de sus tropas más allá de 2014.

En cualquier caso, y a pesar de las dificultades, tanto de origen profundo como coyuntural, el acuerdo constituye un logro en sí mismo. Basta la comparación con el reciente caso de Irak, donde un intento similar, que hubiese permitido la presencia de un contingente permanente norteamericano en ese país, dedicado a tareas de asesoramiento e instrucción de las fuerzas de seguridad iraquíes, se estrelló contra la oposición de numerosos sectores de la sociedad, que llevó al presidente al Maliki a negar finalmente la inmunidad ante la ley iraquí de los miembros del contingente, bloqueando definitivamente la posibilidad de acuerdo y provocando la salida de las tropas estadounidenses del país.

3. LAS DIFICULTADES DEL ACUERDO Y DE SU IMPLEMENTACIÓN

Los desencuentros entre ambas administraciones han sido numerosos durante el proceso de negociación del acuerdo estratégico. Finalmente surgieron dos obstáculos que han estado cerca de bloquear el proceso. El primero ha sido la exigencia afgana, formulada por el mismo presidente Karzai, de la finalización de las incursiones nocturnas de fuerzas norteamericanas en busca y captura de insurgentes. El gravísimo incidente protagonizado por un sargento norteamericano, que asesinó a 17 civiles, varios de ellos niños, en Belandi, cerca de Kandahar, abandonando su base de noche, ha sido determinante en esta firme postura afgana. Finalmente las operaciones podrán continuar, pero ya no protagonizadas exclusivamente o lideradas por norteamericanos, que habrán de contar necesariamente con tropas afganas para operar en este tipo de acciones.

El segundo, más grave aún si es posible, dada la idiosincrasia del pueblo afgano, fue el conocido episodio de la quema de los Coranes por fuerzas norteamericanas a cargo de prisioneros en la Base de Bagram. Este episodio, que realmente sacudió los cimientos en los que se asienta la cooperación entre ambas naciones y la convivencia de las tropas norteamericanas con el pueblo afgano, no hizo sino reforzar la exigencia afgana sobre el control de los prisioneros, especialmente los recluidos en la citada Bagram.

Sólo la superación de ambos puntos de desencuentro desbloqueó finalmente la posibilidad de alcanzar un acuerdo definitivo. A lo que se sumó la celebración de una Loya Jirga, convocada por el presidente Karzai, que concluyó la necesidad imperiosa de alcanzar un acuerdo estratégico a largo plazo con Estados Unidos, respaldando así al presidente en una decisión difícil. Esta dificultad se ha debido tanto a factores internos como externos. Los dos países vecinos que tanta influencia tienen en amplias zonas del país, Pakistán e Irán, se han

opuesto, si bien por diferentes motivos, a la permanencia de tropas extranjeras en Afganistán, sin que sea difícil suponer una oposición similar de las grandes potencias regionales, principalmente China, a esa presencia. Teniendo en cuenta que buena parte del futuro económico del país pasa por las inversiones de estos países en Afganistán, es fácil comprender las presiones a las que se ha visto sometido el gobierno de Karzai.

No obstante las mayores dificultades son de índole interno. Como ha quedado claro en numerosas ocasiones en esta pasada década la convivencia de las tropas, funcionarios y cooperantes extranjeros con la población afgana ha sido siempre difícil. Miembros de una sociedad profundamente conservadora, con principios morales y éticos prácticamente incomprensibles para las mentalidades occidentales, la profunda religiosidad afgana, que se mueve por parámetros totalmente distintos a los seguidos por los miembros de la fuerza internacional, más que como consecuencia de la diferencia de confesión por el papel que la religión juega en el modelo de vida de unos y otros, las ofensas sentidas contra sus creencias generan inmediatamente un rechazo frontal e incluso acciones de venganza.

De este modo los muy aislados y estadísticamente casi despreciables incidentes relacionados con la profanación de cadáveres y, sobre todo, con la falta de respeto debido al sagrado corán, quemado unas veces e incluso arrojado a un inodoro, permanecen en la memoria de la población, levantando un muro entre ésta y la presencia internacional que, dadas las tradiciones afganas, ha de mantenerse a través del tiempo. De esta repulsa y enemistad no están exentos en modo alguno los funcionarios y militares en proceso de instrucción o por instruir en el futuro, por lo que la seguridad del reducido personal que finalmente permanezca en Afganistán será una de las piedras de toque de una misión que se presenta llena de dificultades. En consecuencia una intensa formación previa de los asesores y técnicos que allí se desplacen, en relación con los tótems y tabúes de la población, va a ser imprescindible, favorecida en este caso por el número, desconocido hasta la fecha, pero sin duda muy inferior al contingente desplegado en estos años. Va a ser una excelente e imprescindible aplicación del *comprehensive approach*, o como quiera que se denomine entonces a este concepto secular de toda fuerza desplazada y establecida en territorios ajenos, pero desde luego será vital para la aceptación y éxito de la misión que sucesos como los acumulados en los últimos años no vuelvan a repetirse. Por otro lado la deseable ausencia de acciones de combate protagonizadas por los asesores y técnicos remanentes será muy probablemente positiva, principalmente al evitar causar de este modo los tristemente famosos daños colaterales que, sobre todo ligados a acciones aéreas, han sido excesivamente protagonistas en determinados períodos de la lucha contra la insurgencia.

La firma del acuerdo permite pasar página de los desencuentros recientes, escenificados por las duras declaraciones de parlamentarios afganos en relación con las acciones “arbitrarias”

de las tropas extranjeras o de “pérdida de la paciencia” del pueblo afgano. Además esos mismos parlamentarios son conscientes de que la extensión de la permanencia norteamericana, a pesar de las dificultades por venir, es probablemente la garantía de la supervivencia del sistema político del que participan y, en gran medida, se benefician de un modo u otro. La extensión de la misión en los términos que finalmente se acuerden será, en consecuencia y en el peor de los casos, un mal necesario para la supervivencia y estabilización del país, aceptado así incluso por los principales opositores políticos a Karzai, mientras que es contemplado por otros sectores de la población como una nueva oportunidad de mejora y avance para el país.

4. CONCLUSIONES

El acuerdo estratégico entre Afganistán y los Estados Unidos, que va a permitir la permanencia en el país de un contingente, principalmente de asesores, técnicos e instructores estadounidenses en el país asiático al menos durante 10 años tras 2014 es imprescindible.

A las misiones anteriores se une el mantenimiento de la lucha contra Al Qaeda en territorio afgano, en la que seguirán participando fuerzas norteamericanas.

Causas como la situación de seguridad del país, la necesidad de evitar una nueva guerra civil o el retorno de los talibán al gobierno, el futuro económico del mismo, las capacidades y actitudes de unas ANSF aún muy “verdes” y la importancia de continuar e incrementar la lucha eficaz contra el cultivo y comercialización de la droga, han hecho que se superen, en interés mutuo, las graves dificultades surgidas entre las dos administraciones, alcanzando finalmente un acuerdo a todas luces irrenunciable.

Firmado esta misma semana por ambos presidentes, será presentado en la próxima cumbre de la OTAN en Chicago, donde Estados Unidos intentará probablemente, en consonancia con las nuevas prioridades estratégicas firmadas por el presidente Obama el pasado 5 de enero, obtener de sus aliados el compromiso para compartir responsabilidades y gastos en esta nueva etapa que se abre para la situación de Afganistán tras 2014. Lo cierto es que la existencia de un acuerdo estratégico sirve para enmarcar con claridad las funciones y la consideración de las tropas extranjeras en el país, facilitando la decisión de los diferentes gobiernos occidentales, al conocer unas reglas de juego que se harán extensivas con toda probabilidad en términos similares a la totalidad de los contingentes nacionales que allí permanezcan desplegados.

Va a ser también un respaldo importante para el desarrollo del difícil proceso de reconciliación nacional afgano, reactivando las opciones de negociación política, al enviar un

mensaje claro tanto a los enemigos políticos del gobierno, principalmente los talibán, como incluso a las potencias regionales, con Pakistán a la cabeza, de que las naciones occidentales con Estados Unidos a la cabeza no van a abandonar al pueblo afgano a los intereses de unos y otros. Se enmienda así finalmente el error cometido en su día por el presidente Obama al anunciar prematuramente la retirada total de las tropas no más tarde del 31 de diciembre de 2014, estableciendo un estado de las cosas que aúna el necesario pragmatismo con una salida razonable al conflicto afgano.

*Francisco J. Berenguer Hernández
Teniente Coronel DEM
Analista Principal IEEE*